

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 707**

PROJETO DE LEI Nº 11.667

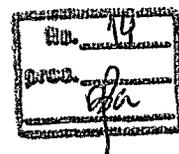
PROCESSO Nº 71.073

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL**, o presente projeto de lei autoriza contratação de financiamento da Caixa Econômica Federal, para obras do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (R\$ 10.000.000,00)

A propositura encontra sua justificativa às fls. 06/07; vem instruída com a planilha de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro de fls. 08, com a Mensagem Aditiva de fls. 09/10 e análise da Diretoria Financeira de fls. 11/12. Não há nos autos cópia do contrato de financiamento, mas no art. 6º há previsão de que o mesmo será encaminhado ao Legislativo no prazo de 20 dias contados de sua assinatura. Outros esclarecimentos sobre o montante da operação de crédito constam da justificativa e Mensagem Aditiva.

A Diretoria Financeira, órgão técnico que detém a competência exclusiva de se pronunciar sobre matérias de cunho contábil e financeiro do Legislativo, se reporta, em caráter preliminar, aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – art. 11 e parágrafo único e art. 15, informando, através de seu Parecer nº 0046/14, englobando o Projeto e a Mensagem Aditiva, em síntese, que: **1)** as condições de financiamento estão inseridas no art. 3º da Mensagem Aditiva e o percentual de endividamento do Município, que se encontra em 26,4% da Receita Corrente Líquida, passará a ser de 27% se aprovado o financiamento, o que atende à Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, que limita o endividamento em 120% da Receita Corrente Líquida; **2)** o impacto financeiro-orçamentário com a contrapartida do Município será de R\$ 500.396,67 (quinhentos mil e trezentos e noventa e seis reais e sessenta e sete centavos), com desembolsos previstos para os exercícios de 2015 e 2016, e devidamente previstos na lei orçamentária para 2015, e **3)** conclui que o projeto se encontra apto à tramitação do ponto de vista financeiro-orçamentário. Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pelo Diretor Financeiro e pelo Assessor de Serviços Técnicos da Casa, pessoas eminentemente técnicas do órgão, cuja fundamentação se respalda esta Consultoria Jurídica, posto que matéria financeira e contábil não pertence ao seu âmbito de competência. Assim, nossa manifestação jurídica leva em consideração a presunção de verdade contábil-financeira exarada por quem de direito.

É o relatório.



PARECER:

Inicialmente anotamos que o projeto visa conceder autorização para contratação de financiamento atrelado ao programa federal PAC2, endereçado à mobilidade urbana das cidades de médio porte. O projeto não vem instruído com minuta de contrato (contrato-padrão), porém vem com a indicação de que será firmado em um (ou vários) instrumento(s) contratual(ais), consoante se infere da leitura e interpretação do disposto do art. 5º. Este aspecto não permite a densificação da análise jurídica pela Consultoria Jurídica, nos cabendo apontar que haverá a remessa do(s) contrato(s) após sua assinatura (viabilizando o controle posterior pelo Poder Legislativo).

Posto isso, a proposta em exame se nos afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, I), e quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Executivo (art. 46, inciso IV e VI, c.c. o art. 72, incisos III e XII), sendo os dispositivos destacados da Lei Orgânica de Jundiaí. Da leitura da propositura, em especial, sua justificativa, se nota a indicação da finalidade a que se destina o projeto, visando obedecer ao mandamento do artigo 167, III e incisos da Constituição da República¹, que é de buscar autorização legislativa para celebração de contratação de financiamento entre o Município de Jundiaí e a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, até o valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), dentro do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 – para ações de mobilidade urbana. Para garantir o principal e encargos da operação de crédito², o Executivo pleiteia autorização para ceder ou vincular, em caráter irrevogável e irretroatável “pro solvendo” as receitas a que se referem os arts. 158, IV, e 159, inciso I, alínea “b” da Constituição Federal, conforme previsão contida no art. 2º da propositura.

¹ Diz o referido artigo: Artigo 167 - “São vedados: (...); III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizações mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (...)”

² Operação de crédito – Compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outros derivativos financeiros, além da assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas pelo Município.



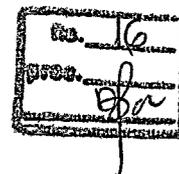
A matéria é de natureza legislativa, e o aval da Câmara é indispensável (art. 13, III e XIV, da Carta de Jundiaí). Note-se que, conforme o projetado art. 4º, o Executivo consignará nos orçamentos anuais e plurianuais os financiamentos ou operações de crédito contraídas dotações suficientes à amortização do principal, encargos e acessórios resultantes, inclusive recursos necessários ao atendimento da contrapartida do Município.

Uma vez que se busca autorização para contratação de financiamento e abertura de créditos adicionais (art. 3º), com redação inserta na Mensagem Aditiva (fls. 09), que detalha as condições de financiamento, o intento somente pode se consubstanciar através de lei e aberto via decreto do Executivo, motivo pelo qual o aval da Câmara é indispensável (art. 42 da Lei federal 4.320/64, c/c o art. 13, III, da Carta de Jundiaí).

Ainda, sem embargo à necessária autorização legislativa, nos termos do artigo 43 da Lei Federal nº 4320/64, a efetiva abertura dos créditos dependerá da existência de recursos disponíveis para acorrer à despesa e será precedida de exposição justificada pelo Alcaide.

Outrossim, à luz do parecer da Diretoria Financeira, observamos que o projeto atende a legislação de regência (LRF, Lei 4320/64), eis que: **(i)** não se trata de operação de crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada, **(ii)** o valor da operação de crédito não é superior ao montante das despesas de capital, constantes do projeto de lei orçamentária, **(iii)** a operação de crédito respeita os limites de endividamento do Município.

Cabe aqui apontar as orientações postas pelo Governo Federal para concretização de operações de crédito:



“Contratação das Operações de Crédito (Art. 32 e 33, da LRF)

A prefeitura interessada formalizará seu pleito demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento às seguintes condições:

- estar prevista na lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;
- a observância dos limites e condições fixados pelo Senado;
- que as operações de crédito não excedam o montante das despesas de capital; e
- a observância das demais restrições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.”

(cartilha: “LRF – Guia de orientação para os Municípios” do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão e BNDES)³

Com efeito, a proposta, através de interpretação sistêmica do artigo 167, III, da Constituição Federal, e do art. 32, § 1º, inciso V, encontra respaldo na Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. **Desta forma, sob o espectro focado – autorização para contratação de financiamento - a proposta reúne condições de legalidade, lato senso.**

O presente financiamento concede como garantia do principal, encargos e acessórios dos financiamentos ou operações de crédito, as receitas mencionadas nos artigos 158, inciso IV e 159, inciso I, alínea b, ambos da CF, referentes à cota-parte do ICMS e FPM (ou receitas que vierem a substituí-las), autorizando o Banco do Brasil a transferir tais recursos à conta de ordem da Caixa Econômica Federal (§ 2º do art. 2º), para amortização da dívida e inadimplemento, conforme o projetado artigo 2º.

³http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/lrf/080807_PUB_LRF_guiaOrientacao.pdf.



A presente garantia encontra respaldo no art. 167, § 4º, da CF, que diz:

Art. 167 - (...)

§ 4.º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

Por se tratar de acréscimo derivado do poder constituinte derivado (condicionado e limitado), há manifestação doutrinária apontado para sua inconstitucionalidade, por afetar a autonomia dos entes federativos:

"A EC nº 3, de 17.03.93, de modo inconstitucional (porque atropelou a autonomia dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal), deploravelmente mandou acrescentar um § 4º ao art. 167, do seguinte teor: 'É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, "a" e "b", e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta' (art. 1º)." (ROQUE ANTÔNIO CARRAZZA – Curso de Direito Constitucional Tributário).

Cabe apontarmos também que o projeto incorpora, no proposto art. 5º, quando autoriza o Executivo a aditar o contrato, a chaga da ilegalidade. Isto porque a autorização pleiteada no referido dispositivo, de firmar aditamento a contrato (os termos aditivos) decorrente de lei, depende de alteração legislativa e, conseqüentemente, de nova autorização/aprovação, pela Câmara Municipal de diploma legal correlato nesse sentido, argumento que motiva a fazer este alerta. Todavia tal vício poderá ser sanado via emenda



supressiva daquele dispositivo, a ser apresentada pela Comissão de Justiça e Redação ou qualquer Vereador.

Alertamos que a autorização para realização da operação de crédito está calcada no art. 13, inciso III, da LOM e que, por óbvio, alcançam seus adendos. Di-lo:

Art. 13. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:

(...)

III - votar o orçamento anual e o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, bem como autorizar a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, na forma da lei;

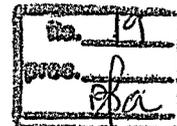
Logo sugerimos a elaboração de emenda supressiva do projetado artigo 5º, pelas razões expostas.

No que concerne à revogação do art. 16 da Lei 8.269/14 – Lei de Diretrizes Orçamentárias -, a medida se deve em face de referido dispositivo prever que somente poderão ser incluídas no projeto de lei orçamentária, ainda a ser encaminhado à Casa de Leis, dotações relativas às operações de crédito contratadas até 31 de agosto de 2014, prazo exíguo que não contempla a presente pretensão. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.

Sob o enfoque do denominado “ciclo orçamentário” a alteração da LDO, no que tange ao prazo para realização de operações de crédito, de princípio, se afigura atécnico (rompe com a estruturação das leis orçamentárias). Todavia, as justificativas dispostas na mensagem aditiva, de que a medida visa **“solucionar o descompasso provocado pela antecedência da LDO aos projetos do Governo Federal, à época, ainda não informados aos Municípios”** deve ser avaliada pelos Edis, circundado pela análise técnico-contábil-financeira da Diretoria Financeira da Casa.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo



Estes dados deverão ser sopesados pelos nobres Edis, pelo mérito, observando os princípios norteadores da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF) e na condição de “juízes do interesse público”.

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do disposto no inc. I do art. 139 do Regimento Interno da Edilidade, sugerimos a oitiva das Comissões de Finanças e Orçamento e de Infraestrutura e Mobilidade Urbana.

L.O.M.)⁴.

QUORUM: maioria simples (art. 44, *caput*,

S.m.e.

Jundiaí, 30 de setembro de 2014.

Ronaldo Salles Vieira
Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico

Fábio Nadal Pedro
Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

⁴ Observamos que a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, nos termos da LRF (cfe. “LRF – Guia de orientação para os Municípios” do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão e BNDES, página 23).